

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ПІДХІД В
АНАЛІЗІ СОЦІАЛЬНОЇ
ДІЙСНОСТІ

ФРЕЙМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2017

КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ
ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ В

ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
БУДІВНИЦТВА
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ



ВСТУП

Децентралізація є одним із опорних стовпів для реформування системи управління у державі. Складно заперечувати необхідність даного процесу, оскільки виходячи зі статистичних даних: з моменту набуття Україною статусу незалежної держави кількість сільського населення скоротилася на 2,5 млн. осіб. Спостерігалось зменшення населених пунктів на 348 одиниць, і в той же час кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні створено близько 12 тис. територіальних громад, майже у половині з них чисельність населення становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб. Такі громади, у більшості випадків, не мають виконавчих органів у сільських радах, бюджетних установ чи комунальних підприємств, тобто органи місцевого самоврядування практично не мають змоги реалізовувати надані законом повноваження. Також слід зазначити високий рівень дотаційності 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Задля формування потужного ресурсного потенціалу та дієздатної адміністративно-територіальної одиниці дані громади укрупнюються з урахуванням критеріїв чисельності населення, площі, бюджетних показників та інших характеристик. В результаті об'єднані громади отримують повноваження та фінансове забезпечення як у міст обласного значення, таким чином формується абсолютна рівність між органами місцевого самоврядування всіх рівнів.

Мета реформи – формування механізмів місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення потреб громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Беззаперечна актуальність цього процесу формує запит на всебічне розуміння його просування. Для цього створено багато документів, які б пояснювали та регламентували децентралізацію, однак постає необхідність у системному аналізі сучасного стану просування реформи, що дасть змогу сформувати цілісну картину запущеного процесу. Оскільки будь-які зміни супроводжуються загрозами та можливостями, доцільно виокремити їх вчасно задля того, щоб обійти можливі труднощі.

Реформа децентралізації є складною, комплексною, всеосяжною та домінуючою з точки зору управління державою та регіонального розвитку. У результаті управлінці потрапляють у такі ситуації, в яких не знають як діяти, що може призвести до негативних наслідків як в незначних речах, так і під час прийняття ключових управлінських рішень. Основною причиною невдалої управлінської діяльності є помилкове мислення, пов'язане з хибними рішеннями, які не відповідають сучасним викликам. Управлінці часто покладаються на стиснуті моделі, які фіксують лише частину процесу.



МЕТОДОЛОГІЯ

Для комплексного вивчення поточного стану реформи децентралізації в Запорізькій області було проведено дослідження за методикою організаційного фрейм-аналізу, що була запропонована Лі Болменом та Торренсом Ділом в роботі «Рефреймінг Організації»¹.

Поняття фреймів використовується в соціальних та гуманітарних науках, і в загальному вигляді означає смислову рамку, яка використовується людиною для розуміння чого-небудь і дій в рамках цього розуміння. Фрейм - це ментальна модель, карта, набір ідей і припущень, які формуються для того, щоб полегшити розуміння і освоєння певної «території». Використання підходу 4 frames - це захист від помилок, з якими можуть зіштовхнутись учасники реформи децентралізації у процесі своєї діяльності.

Фрейми є фільтрами для сортування суті від дрібниць, а також інструментами для вирішення проблем та виконання завдань. Даний аналіз базується на чотирьох фреймах: структурному, кадровому, політичному та символічному, кожен з яких має свої відповідні припущення, які є фундаментальними як в управлінській свідомості, так і в соціальній науці.

Виходячи з обраної методології, ми можемо отримати всеохоплюючу картину, яка наразі пояснює процес просування реформи у Запорізькому регіоні. Проведений аналіз дасть змогу, по-перше, поглибити розуміння процесів, які відбуваються під час реформування вертикалі виконавчої влади та місцевого самоврядування, по-друге, акцентувати увагу на проблемних місцях децентралізації, що виникають у ході реформи, та у подальшому нейтралізувати їх вплив. Таким чином, ми відходимо від абстрактних узагальнень та формуємо розуміння реально існуючої ситуації на прикладі конкретного регіону – Запорізької області.

Кожен фрейм базується на ключових гіпотезах:

Структурний фрейм:

1. Організація* існує для досягнення встановлених завдань та цілей.
2. Організація підвищує свою ефективність та продуктивність шляхом спеціалізації та відповідним розподілом праці.
3. Відповідні форми координації та контролю забезпечують об'єднання різних зусиль фізичних осіб та структурних підрозділів.
4. Організації працюють краще, коли раціоналізм превалює над особистими інтересами та впливом зовнішніх факторів.
5. Структура повинна відповідати поточним обставинам, в яких знаходиться організація, включаючи її завдання, технології, робочу силу та середовище.
6. Проблеми виникають та страждає ефективність у разі невідповідності структури, що може бути виправлено шляхом аналізу та реструктуризації.



* Під організацією в даному аналізі розуміються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування



МЕТОДОЛОГІЯ

Кадровий фрейм:

1. Організація існує з метою забезпечення людських та соціальних потреб в більшій мірі, ніж навпаки.
2. Люди та організація потребують один одного. Організації потребують ідеї, енергію та таланти; люди потребують кар'єру, заробітну плату та можливості.
3. У випадку слабкої відповідності потребами працівників та системи, один з них або обидва страждають. Працівники експлуатують організацію або організація експлуатує їх – або обидві сторони стають жертвами.
4. Від повної відповідності виграють обидві сторони. Працівники знаходять значущу роботу, що їх задовольняє, а організації отримують таланти та енергію, яку вони потребують.



Політичний фрейм:

1. Організація – це коаліція різних за інтересами працівників та їх груп.
2. Члени коаліції мають стійкі розбіжності в цінностях, переконаннях, інформації, інтересах та відчуттях реальності.
3. Найбільш важливі рішення стосуються перерозподілу дефіцитних ресурсів – хто що отримає.
4. Дефіцитні ресурси та стійкі розбіжності ставлять конфлікт в центр повсякденного життя і роблять владу найбільш важливим активом.
5. Цілі та рішення виникають у результаті торгів та переговорів між конкуруючими зацікавленими сторонами, які маніпулюють у власних інтересах.



Символічний фрейм:

1. Найбільше значення має не те, що відбувається, а що це означає.
2. Діяльність та значення мало пов'язані; події та процеси мають різноманітну інтерпретацію, оскільки мають різний життєвий досвід.
3. Стикаючись з невизначеністю та неоднозначністю, люди створюють символи з метою подолання фрустрації, знаходження напряму та зосередження уваги на надії та вірі.
4. Події та процеси часто важливіші за те, що вони відображають, ніж те, що вони продукують. Символічні форми плетуть тканину світських міфів, героїв та героїнь.
5. Культура створює «суперклей», який з'єднує організації, об'єднання людей та допомагає суб'єктам досягати бажаних цілей.





Структурний фрейм

Структурний фрейм зосереджується на архітектурі органів влади в рамках реформи децентралізації: формуванні підрозділів, їх регуляції, конструюванні правил та ролей, цілей та політики.

1. Організація існує для досягнення встановлених завдань та цілей.
2. Організація підвищує свою ефективність та продуктивність шляхом спеціалізації та відповідним розподілом праці.
3. Відповідні форми координації та контролю забезпечують об'єднання різних зусиль фізичних осіб та структурних підрозділів.
4. Організації працюють краще, коли раціоналізм превалює над особистими інтересами та впливом зовнішніх факторів.
5. Структура повинна відповідати поточним обставинам, в яких знаходиться організація, включаючи її завдання, технології, робочу силу та середовище.
6. Проблеми виникають та страждає ефективність у разі невідповідності структури, що може бути виправлено шляхом аналізу та реструктуризації.

Об'єкт – реформа децентралізації влади.

Предмет – Запорізька область як сукупність гілок влади: обласні, районні органи влади, органи місцевого самоврядування (місцеві ради: сільські, селищні, міські), об'єднані громади, неурядові громадські організації, мешканці області.

Населення – 1 765 926 чол.

Площа – 27 180 км²

Кількість рад – 299

Загальні показники Запорізької області

Населення



Кількість ОТГ



*Статистика наведена без урахування показників 5 міст обласного значення.



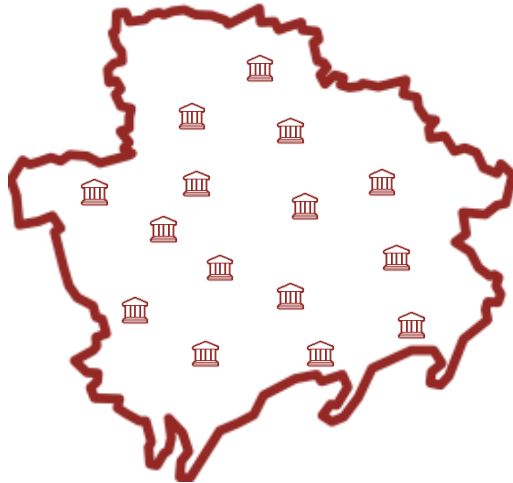
Структурний фрейм


Ключові стейкхолдери на регіональному рівні

- Запорізька обласна державна адміністрація;
- Запорізька обласна рада;
- районні ради та районні державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування;
- територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади;
- громадські організації;
- ЗМІ;
- бізнес структури.

Існуюча система органів публічної влади на місцях та модель реформованої системи органів публічної влади на місцях


ДО



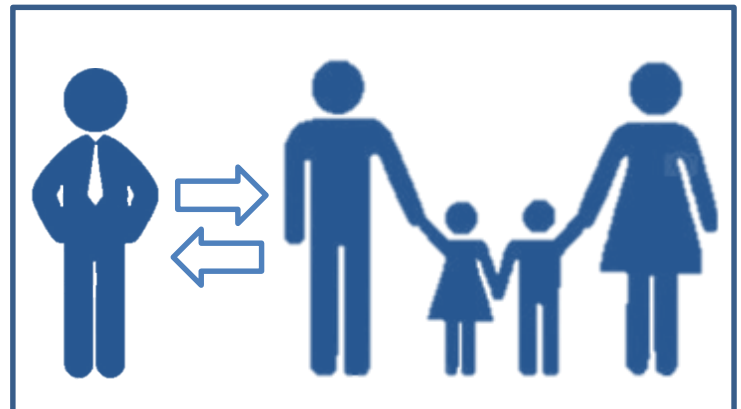
 Районна рада та РДА

ПІСЛЯ



 РДА (префектура*), районна рада та виконком

Зв'язок населення з органами влади



* У разі прийняття відповідних змін до Конституції України



Структурний фрейм

Проект моделі розподілу повноважень на регіональному та місцевому рівнях

Місцеві державні адміністрації/або Префект:

- здійснення контролю за дотриманням надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню та юридичним особам
- координація територіальних органів виконавчої влади;
- нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування;
- координація всіх органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного стану.
- здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України;
- забезпечення виконання державних програм;
- спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Органи місцевого самоврядування регіону:

- утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону;
- транспортна інфраструктура регіонального значення;
- планування регіонального розвитку;
- спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень);
- спеціалізована середня освіта;
- розвиток культури, спорту та туризму.

Органи місцевого самоврядування району:

- утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району;
- транспортна інфраструктура районного значення;
- забезпечення надання вторинної медичної допомоги;
- виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;



Структурний фрейм

ОТГ:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва;
- управління земельними ресурсами розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо-, тепло-, газопостачання);
- надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності);
- утримання вулиць та доріг на територіях громади;
- організація пасажирських перевезень на території громади;
- громадська безпека силами муніципальної поліції;
- пожежна охорона;
- соціальні послуги в громадах;
- управління школами та дитсадками;
- адміністративні послуги через центри їх надання в громадах;
- утримання організації роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків;
- первинна медична допомога.

Прагматизм – основа діяльності ОТГ

Реформа децентралізації закріплює чітке розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, що дозволяє уникнути їх дубляжу. Крім того, за допомогою чіткої структурованості можна підвищити рівень співробітництва між різними органами влади, що в свою чергу дасть можливість досягати поставлених цілей якісніше та впевненіше. Співробітництво між різними гілками влади – це не тільки контроль та чітка регламентація, а й допомога та взаємопідтримка..

Реформа є ефективним інструментом на шляху подолання корупції на місцевому, регіональному та національному рівнях, оскільки влада як ніколи наближена до людей, підзвітна та підконтрольна жителям громади. Це вимагає від керівників бути прозорими та відкритими під час виконання своїх службових обов'язків.

На сьогодні для подальшої ефективної реалізації реформи стоїть гостра необхідність прийняття низки законодавчих актів, які врегулюють питання функціонування органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, державного нагляду за діяльністю ОМС, містобудівної діяльності та особливо конституційних змін в частині децентралізації влади.

З огляду на розглянутий структурний підхід, можна казати, що зміни, які пропонуються, є більш раціональними та зручними саме для мешканців населених пунктів. Громада має більше повноважень та ресурсів для реалізації нових ідей, проектів. Це суттєво підвищує можливість кожного громадянина приймати участь в житті своєї території.



Кадровий фрейм

Кадровий фрейм акцентує увагу на ролі людей в організації, на сприйнятті ними реформи як такої, розумінні людьми їх сильних сторін, фобій, емоцій, бажань та страхів.

1. Організація існує з метою забезпечення людських та соціальних потреб в більшій мірі, ніж навпаки.
2. Люди та організація потребують один одного. Організації потребують ідеї, енергію та таланти; люди потребують кар'єру, заробітну плату та можливості.
3. У випадку слабкої відповідності потребами працівників та системи, один з них або обидва страждають. Працівники експлуатують організацію або організація експлуатує їх – або обидві сторони стають жертвами.
4. Від повної відповідності виграють обидві сторони. Працівники знаходять значущу роботу, що їх задовольняє, а організації отримують таланти та енергію, яку вони потребують.

Реформа для людей

Реформа спрямована в першу чергу на людину. Влада розробляє та реалізує проекти, кінцевим споживачем якого є люди. Принцип укрупнення громад потрібен для того, щоб була можливість більш ефективно вирішувати галузеві завдання. Усі реформаторські активності розробляються та впроваджуються задля покращення якості життя людей, підвищення рівня надання послуг сільським жителям, покращення рівня освіченості в сільських територіях тощо. Тож, люди отримують можливість скористатися розвитком території в економічній сфері, в сфері культури та спорту, ЖКГ, громадській безпеці, освіті, охороні здоров'я, соціальній допомозі та ін.

Однак для отримання максимально ефективного результату необхідне впровадження дій з обох сторін. Таким чином, людина має давати також щось навзаєм: компетенції, освіченість, силу, енергію, потенціал, ідеї, знання, вміння, навички, культуру, таланти тощо.

Раніше таких можливостей не було, адже люди не були зацікавлені працювати в сільських громадах через занепад села, не престижність, безперспективність та малу сплачуваність роботи, а найголовніше, через те, що у даних громад не було необхідних повноважень, оскільки влада була більш уявною, ніж реальною. Але, на сьогодні, реформа децентралізації дозволяє отримати всю повноту влади.





Кадровий фрейм

Наведені нижче статистичні показники свідчать про низьку якість надання освітніх та медичних послуг в Запорізькій області. Статистика фіксує постійне скорочення кількості населення регіону через високий рівень смертності та низький рівень народжуваності. Також складовою скорочення населення є інтенсивність міграційних процесів: частина населення виїжджає за межі області у пошуках можливостей для реалізації власного потенціалу. Виходячи з цього, можна говорити не тільки про скорочення кількості жителів області, а й про зниження загального рівня освіченості. Децентралізація відкриває нові можливості для розвитку, які дадуть змогу зацікавити кваліфіковані кадри у роботі на місцях.

Регіональні дані ЗНО з української мови та літератури за 2017 рік²

Населений пункт	% учасників, які отримали відповідний результат за шкалою 100-200 балів					
	Не подолали поріг	100-120 балів	120-140 балів	140-160 балів	160-180 балів	180-200 балів
м. Бердянськ	5,1	18,1	24,0	19,8	18,3	14,1
м. Василівка	4,4	15,2	26,3	22,8	16,7	10,5
м. Вільнянськ	6,0	25,8	26,7	19,0	13,8	8,6
м. Гуляйполе	3,1	25,5	23,1	21,5	18,5	4,6
м. Дніпрорудне	5,0	22,9	31,9	18,5	21,9	5,0
м. Енергодар	4,4	22,7	19,3	20,1	20,4	13,7
м. Запоріжжя	4,3	20,6	25,4	21,2	17,3	12,2
м. Кам'янка-Дніпровська	8,6	32,4	31,4	18,1	4,8	2,9
м. Мелітополь	3,9	22,9	27,5	19,5	17,6	11,8
м. Молочанськ	0,0	32,6	13,3	13,3	6,7	6,7
м. Оріхів	4,1	13,8	18,9	23,0	18,9	21,6
м. Пологи	4,0	23,6	24,6	21,4	19,1	7,9
м. Приморськ	1,4	14,5	18,3	26,8	22,5	15,5
м. Токмак	2,3	29,0	22,6	26,3	19,6	12,8
Бердянський район	14,4	23,8	31,9	16,3	14,4	1,3
Василівський район	6,3	21,0	29,5	18,6	15,6	6,6
Великобілозерський район	9,3	11,1	37,2	20,9	7,0	2,3
Веселівський район	13,8	33,3	21,3	18,1	11,3	5,0
Вільнянський район	10,0	32,0	24,8	19,7	9,7	4,5
Гуляйпільський район	8,6	28,4	30,2	17,2	11,2	2,6
Запорізький район	7,5	27,7	30,0	14,2	7,1	3,2
Кам'янсько-Дніпровський район	13,2	36,2	32,5	15,7	3,6	1,8
Куйбишевський район	7,5	20,1	23,1	24,6	9,7	7,5
Мелітопольський район	18,4	32,5	18,4	18,0	5,2	3,7
Михайлівський район	4,1	28,7	24,8	17,2	11,7	17,2
Новомиколаївський район	14,9	24,7	27,6	13,8	4,6	4,6
Оріхівський район	12,8	25,4	24,1	17,4	11,3	10,3
Пологівський район	6,4	28,5	27,4	17,1	13,3	5,6
Приазовський район	13,1	32,3	27,2	17,3	9,4	9,4
Приморський район	7,8	23,9	26,4	21,0	15,6	9,0
Розівський район	3,6	23,7	28,6	32,1	14,3	1,8
Токмацький район	6,0	39,2	31,3	12,1	3,6	2,4
Чернігівський район	12,8	30,5	19,2	20,8	5,6	5,6
Якимівський район	10,8	28,3	25,6	15,7	13,0	9,9

²За даними Українського центру оцінювання якості освіти / <http://testportal.gov.ua/>



Чисельність постійного населення на 1 травня кожного року³

Населений пункт	2017 рік	2016 рік	2015 рік
Запорізька область	1732342	1748058	1760770
м. Запоріжжя	744308	750683	756205
м. Бердянськ (міськрада)	115934	117169	118146
м. Енергодар	54161	54391	54520
м. Мелітополь	154371	155442	155974
м. Токмак	32230	32624	32900
Бердянський район	25169	25462	25736
Більмацький район	22029	22367	22682
Василівський район	63867	64431	64977
Великобілозерський район	7968	8049	8146
Веселівський район	21615	21804	22002
Вільнянський район	47266	47681	47930
Гуляйпільський район	26400	26723	27007
Запорізький район	57287	57857	57933
К-Дніпровський район	40005	40327	40664
Мелітопольський район	49491	49884	50010
Михайлівський район	28855	29181	29358
Новомиколаївський район	15840	16075	16334
Оріхівський район	45862	46299	46709
Пологівський район	40028	40401	40841
Приазовський район	27244	27532	27854
Приморський район	29989	30321	30562
Розівський район	8815	8953	9098
Токмацький район	22972	23219	23549
Чернігівський район	17016	17196	17386
Якимівський район	33620	33987	34247

³За даними Головного управління статистики у Запорізькій області / <http://www.zp.ukrstat.gov.ua/>



Кадровий фрейм

Природний ріст населення у січні-квітні кожного року³

Населений пункт	2017			2016			2015		
	Кількість живонароджених	Кількість померлих	Різниця	Кількість живонароджених	Кількість померлих	Різниця	Кількість живонароджених	Кількість померлих	Різниця
Запорізька область	4565	9784	-5219	5117	9829	-4712	5431	10065	-4634
м. Запоріжжя	1848	3798	-1950	2034	3890	-1856	2215	3971	-1756
м. Бердянськ (міськрада)	261	648	-387	307	619	-312	354	682	-328
м. Енергодар	152	191	-39	173	208	-35	172	177	-5
м. Мелітополь	436	769	-333	478	779	-301	459	799	-340
м. Токмак	79	209	-130	75	191	-116	106	230	-124
Бердянський район	87	169	-82	76	175	-99	62	198	-136
Більмацький район	47	178	-131	62	170	-108	54	163	-109
Василівський район	210	379	-169	208	403	-195	216	385	-169
Великобілозерський район	25	41	-16	29	50	-21	28	43	-15
Веселівський район	61	135	-74	80	117	-37	98	111	-13
Вільнянський район	151	292	-141	163	275	-112	134	305	-171
Гуляйпільський район	84	210	-126	78	175	-97	114	206	-92
Запорізький район	129	361	-232	154	369	-215	207	359	-152
К-Дніпровський район	137	269	-132	170	295	-125	150	261	-111
Мелітопольський район	143	294	-151	171	322	-151	138	361	-223
Михайлівський район	78	201	-123	100	194	-94	106	210	-104
Новомиколаївський район	37	120	-83	37	134	-97	84	107	-23
Оріхівський район	124	298	-174	124	312	-188	146	312	-166
Пологівський район	99	278	-179	149	291	-142	141	259	-118
Приазовський район	68	184	-116	79	155	-76	66	197	-131
Приморський район	83	223	-140	97	185	-88	88	202	-114
Розівський район	19	61	-42	25	73	-48	29	76	-47
Токмацький район	73	152	-79	89	145	-56	71	139	-68
Чернігівський район	45	116	-71	48	105	-57	74	106	-32
Якимівський район	89	208	-119	111	197	-86	119	206	-87

Наведена статистика свідчить про глибокий занепад ключових сфер життєдіяльності сільських територій: освіти, медицини, соціальної сфери, молодіжної активності тощо. Існуючий стан речей обумовлює значні ризики для подальшого економічного та суспільного розвитку в цих громадах. Саме реформа децентралізації є тою рушійною силою, яка може вивести з кризи сільські території.

Нові можливості для людей, що відкриває децентралізація

- збільшення впливу на процес прийняття рішень та розвиток територій;
- доступ до ресурсів громади;
- можливості самореалізації в управлінській та політичній сферах;
- створення сприятливих умов для участі в громадському житті;
- сприятливе середовище для розвитку та реалізації професійного потенціалу.

Децентралізація створює сприятливі умови для залучення до роботи кожного активного, ініціативного, ідейного громадянина. Наразі з'являється можливість реалізації проектних ідей за рахунок залучення інвестицій, грантів, субвенцій, інших джерел фінансування. Але для цього необхідно мати певні компетенції, за рахунок яких дана робота й буде реалізовуватися. Успіх реформи залежить від максимальної участі в її впровадженні всіх сторін та від розуміння істинних цілей, які закладені у цей процес.

³За даними Головного управління статистики у Запорізькій області / <http://www.zp.ukrstat.gov.ua/>



Політичний фрейм

Політичний фрейм розглядає регіон як конкурентну арену, в якій регіональні політичні еліти знаходяться в умовах жорсткої конкуренції, протиставлення інтересів та боротьби за владу.

1. Організація – це коаліція різних за інтересами працівників та їх груп.
2. Члени коаліції мають стійкі розбіжності в цінностях, переконаннях, інформації, інтересах та відчуттях реальності.
3. Найбільш важливі рішення стосуються перерозподілу дефіцитних ресурсів – хто що отримає.
4. Дефіцитні ресурси та стійкі розбіжності ставлять конфлікт в центр повсякденного життя і роблять владу найбільш важливим активом.
5. Цілі та рішення виникають у результаті торгів та переговорів між конкуруючими зацікавленими сторонами, які маніпулюють у власних інтересах.

Політичний підтекст децентралізації

Будь-яке суспільство складається з груп, що відрізняються одна від одної сферою інтересів та метою діяльності. Розглядаючи проведення децентралізації у Запорізькому регіоні з точки зору основних груп впливу, серед них слід виділити такі, як: політичні партії, громадські організації, ЗМІ, виконавчі органи влади та органи місцевого самоврядування. Кожна з означених груп має власне бачення розвитку певної території та, виходячи з цього, планує свою діяльність. Розвиток регіону багато в чому залежить від взаємодії цих суб'єктів. Фактично, їх діяльність зводиться до боротьби за різного роду ресурси, які є в наявності у громади, адже одним із наслідків децентралізації є перетворення громади на потужний ресурс, який є цікавим та значимим для політичних гравців. Політичний підтекст реформи обумовлений тим, що децентралізація є однією з найбільш масштабних та обговорюваних реформ у країні, на стику інтересів різних політичних та фінансово-промислових груп. Вираження певної позиції щодо реформи дає можливість відкриття ще одного поля для діяльності політичних сил.

Політична конфігурація Запорізького регіону

Важливо окреслити загальну картину щодо політичних вподобань жителів області, що виражається у представленості політичних партій в Запорізькій обласній раді, яка виглядає наступним чином: «Опозиційний блок» - 28 депутатів, «Блок Петра Порошенка» - 13, «Наш край» - 10, «Батьківщина» – 8, «Укроп» – 7, по 6 кандидатів від «Нової політики», «Самопоміч» та «Радикальної партії».

Розподіл політичних сил в Запорізькій облраді (кількість депутатів по фракціях)





Політичний фрейм

Ставлення ключових політичних сил до децентралізації

Слід акцентувати увагу на тому, що кожна з зазначених груп впливу в залежності від регіональної специфіки має різне відношення до децентралізації. Це відіграє суттєву роль у ході просування реформи. Є різні варіації відношення політиків до реформи:

- повна підтримка децентралізації;
- сприяння цьому процесу;
- ситуативна підтримка, в залежності від конкретних умов;
- заперечення децентралізації;
- саботування реформи.

Для Запорізької області знаковою є консолідація політичних сил навколо підтримки децентралізації, не дивлячись на різні вектори діяльності кожної групи впливу. Таким чином, створюється сприятливе середовище для подальшого впровадження реформи.

Відношення до децентралізації



Окрім політичних партій на місцях, важелями впливу володіють представники аграрного бізнесу, які мають авторитет серед місцевих жителів та займають значиме місце у розвитку окремої території. Відношення впливових представників аграрного сектору може докорінно вплинути на конфігурації об'єднаних територіальних громад та процес впровадження реформи децентралізації.

Вигоди децентралізації: кооперація і консолідація

У процесі перерозподілу ресурсів позитивним аспектом децентралізації виступає кооперація усіх наявних суб'єктів задля створення суспільного блага, таких умов, в яких навіть різні інтереси певних груп впливу не будуть протистояти загальному інтересу. Вигоди від зростання загального блага отримує кожна сторона, тож доцільніше працювати на його зростання, шляхом залучення інвестицій. У такому разі ніяка політична заангажованість не вплине на процес розвитку громади, адже ці вигоди очевидні для кожного його учасника. Впровадження децентралізації дає можливість задовольнити інтереси усіх сторін: представників органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу та самих жителів громади.



Політичний фрейм

У разі конструктивного підходу до реформи кожна зі сторін може задовольнити свої інтереси, примножуючи суспільне благо. Орієнтація на загальний результат дає набагато більші плоди для кожного її учасника. Кооперація різних політичних сил та груп впливу (в тому числі і бізнесу) відбувається у тому разі, коли вигоди від неї настільки очевидні, що вигоди жодної групи впливу окремо не можуть бути їм протиставлені.

Вигоди децентралізації: детінізація бізнесу, відповідальність

Важливим наслідком децентралізації, що витікає з тези про перерозподіл ресурсів, є детінізація бізнесу. Громада стає зацікавленою, аби вивести бізнес з тіні, оскільки податки йдуть до місцевого бюджету. Ще одним ключовим моментом є те, що і самі підприємці по-іншому починають відноситися до податків, з'являється певна відповідальність. З проведенням децентралізації відповідальність постає у новому значенні: голова громади несе відповідальність перед її жителями за свою діяльність, тепер не можна сказати, що громаду обділило Міністерство чи обласна влада, всі повноваження на місцях; при цьому люди несуть відповідальність за своє життя, адже вони вибирають голову громади і вектори розвитку ОТГ.

Вигоди децентралізації: політична присутність на місцях

На даний момент, прогресивні політичні сили мають звернути увагу на свою присутність у маленьких громадах, тому що децентралізація може дати ширше поле для політичних маневрів, у такому разі значення присутності на місцях набагато зростає, оскільки громада вже не є тією маленькою одиницею, якою була сільська рада, де був дефіцит депутатів та голів та повноважень для позитивних змін. Громада є самодостатньою у всіх аспектах, і таким чином виступає потужним ресурсом, який повинен викликати інтерес для груп впливу. Ще одним результатом формування громад, у відповідності до описаної методики та законодавства, є збільшення її ролі як сукупності фінансових, інфраструктурних та людських ресурсів.

Громада = ресурс

Громада стає синонімом ресурсу. У найближчому майбутньому нас чекає активна боротьба за ці ресурси. Чим потужніший ресурс, тим більше у нього можливостей, тим він краще та швидше розвивається. У такому разі не буде не цікавих для політичних сил громад – всі являють собою потужний ресурс.

Задля збільшення свого ресурсного потенціалу, громада повинна вирішувати стратегічні питання, адже чим більше послуг надається, тим більше можливостей для наповнення бюджету, податки платять той, хто працює. Громади також починають конкурувати між собою, подібна конкуренція стає мотивацією для подальшого розвитку, адже чим швидше розвиваєшся, тим більше можливостей з'являється. З цього випливає, що маленькі громади будуть тягнутися до більш потужних, адже не зможуть самостійно функціонувати та виконувати делеговані повноваження. Ті громади, які стали першими у процесі децентралізації вже показують високу результативність. З появою ОТГ збільшується роль інших джерел наповнення бюджету: субвенції, гранти, інвестиції.

Децентралізація передбачає відкритість всіх процесів, що відбуваються, закріплює можливість суспільного діалогу, прозорості дій влади. Реформа закріплює взаємодію між владою та громадянами у такому вигляді, в якому вона першочергово була задумана: демократичні інститути з площини декларативних переходять у реально діючі. Тепер процедури, що носили формальний характер, на кшталт публічних обговорень, слухань, зборів, починають бути важливим інструментом, який не залишається без уваги.

⁴ Децентралізація дала можливість нарощувати доходи місцевих бюджетів / Я. Казюк // <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6731>

Символічний підхід фокусується на питаннях значень та віри, в основі розгляду реформи децентралізації лежать ритуали, церемонії, історія, культура.

1. Найбільше значення має не те, що відбувається, а що це означає.
2. Діяльність та значення мало пов'язані; події та процеси мають різноманітну інтерпретацію, оскільки мають різний життєвий досвід.
3. Стикаючись з невизначеністю та неоднозначністю, люди створюють символи з метою подолання фрустрації, знаходження напрямку та зосередження уваги на надії та вірі.
4. Події та процеси часто важливіші за те, що вони відображають, ніж те, що вони продукують. Символічні форми плетуть тканину світських міфів, героїв та героїнь.
5. Культура створює «суперклей», який з'єднує організації, об'єднання людей та допомагає суб'єктам досягати бажаних цілей.

Символічне поле реформи: нова система мислення

У процесі децентралізації важливим аспектом є не тільки сама діяльність, пов'язана з цим процесом, а й те, як ця діяльність віддзеркалюється у свідомості населення, який сенс вона несе та які образи створює. Однакові події можуть по-різному сприйматися кожною окремою людиною. При цьому стереотипи та міфи значно впливають на це сприйняття, яке формує певне ставлення, що стає основою для подальшої діяльності індивіда. Виходячи з цього, стратегічно важливо виокремити та нівелювати негативні символи, побудувати на їх основі нові, позитивно забарвлені.

У символічному полі, децентралізація, перш за все, означає відмову від патерналістської системи мислення та перехід до капіталістичної/конкурентної системи. Також слід зробити акцент, якщо раніше можна було спостерігати лише імітацію демократичних важелів, то в процесі децентралізації вони починають функціонувати реально, оскільки все більше людей включається в цей процес. Кожен член громади має приймати максимальну участь задля свого ж блага, інакше він відчує на собі цю бездіяльність.

Децентралізація: міфи та реальність

Повертаючись до символічної сторони процесу децентралізації, необхідно звернутися до тих міфів та стереотипів, які супроводжують реформу. Одним з таких є міф про «маленьку людину». Суть його полягає у переконанні, що одна людина ніяк не може вплинути на процес змін, а основні рішення залежать тільки від авторитетних людей чи великої маси населення, тобто одна думка нічого не значить. Відповіддю на цей міф слугує той факт, що для прийняття рішення у громаді, наприклад, під час виборів голови громади необхідна певна кількість голосів, доводить важливість кожного голосу та його значимість. Кожна окрема людина виступає агентом змін, від голосу однієї людини залежить вектори розвитку та поточний стан громади. Наступний міф: «староста – не має реальної влади», спростовується конкретними прикладами роботи старост у вирішенні проблем життєдіяльності території та законодавчими змінами, що суттєво розширили повноваження цієї ланки влади.

Ще одним з розповсюджених є міф про «старшого брата» в обличчі голови районної адміністрації, який приймає усі рішення за членів громади. Розглядаючи його, слід зазначити, що завдяки децентралізації розрив між владою та жителями громади мінімізується, адже голова громади позиціонується як ставленик саме її жителів, тобто доступним для них. Також забезпечується відкритість інформації та можливість з будь-якого приводу звернутися до голови громади. Поширеною є думка щодо елітарності влади, закритості владних кіл, дисфункції соціального ліфту. Але як показує практика, сьогодні ключовим для успіху є програма дій, реальні справи та репутація ніж приналежність до будь-якої групи впливу. Необхідно згадати і про міф, умовно кажучи, «школи закривають», який полягає у хвилюванні місцевих жителів щодо подальшої долі об'єктів інфраструктури. Задля подолання цього міфу можливе проведення роз'яснювальної роботи щодо створення нових освітянсько-культурних округів, що дозволить надавати більш якісні освітні послуги та раціонально використовувати бюджетні кошти.

Міфи

Міфи щодо децентралізації

Реальність



Погіршення інфраструктури

Отримання державної субвенції на розвиток інфраструктури, в тому числі на будівництво/реконструкцію доріг, створення ЦНАПів та центрів безпеки.



Закриття шкіл / дитячих садків / лікарень
Проблеми з поїздками до дитячих садків/шкіл/лікарень

Реконструкція та облаштування шкіл, лікарень, дитячих садків за рахунок збільшення власних коштів громади та розподілу субвенцій з державного бюджету.



Нерозуміння інституту «старости»
Труднощі взаємодії з владою

Законодавчі зміни щодо посилення та розширення повноважень Старости. Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.



Загальне негативне ставлення пов'язане з нез'ясовним очікуванням погіршення.
Відсутність розуміння необхідності об'єднання

Реальні позитивні зміни в тих громадах, що об'єдналися. Підвищення якості надання освітніх, медичних, соціальних, адміністративних послуг. Очевидні фінансові, соціально-економічні та управлінські переваги від об'єднання



Бажання стабільності та збереження існуючого способу життя

Стрімкий розвиток території. Залучення інвестиційних ресурсів для розвитку громади. Нові можливості для самореалізації населення. Покращення якості публічних послуг. Зростання доходів населення.



Відсутність "свого" керівника
Нерівномірний розподіл бюджету

Квотний розподіл депутатських місць в залежності від кількості жителів тієї чи іншої території. Обов'язкове членство старости у виконкомі громади та можливість впливу на формування бюджету громади.

Переваги від впровадження реформи децентралізації



Зростання доходів бюджетів об'єднаних громад. Отримання об'єднаними громадами повноважень міст обласного значення



Прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України



Отримання фінансової підтримки у вигляді субвенції з держбюджету на формування інфраструктури



Сприятливі умови для залучення фінансових ресурсів організацій-донорів. Спрощення механізму залучення інвесторів на територію



Посилення впливу жителів об'єднаних громади на процес прийняття рішень щодо ключових питань соціально-економічного розвитку громади



Активізація мешканців об'єднаних територіальних громад у вирішенні місцевих питань власними силами

Національна ідея, українська ідентичність та децентралізація

Є й позитивні символи, такі як символи козацької демократичності, вільного духу, рішучості, які складають фундамент української ідентичності. Реформа дає можливість розкрити цю ідентичність, сформувати певні нові культурні зразки, що регулюватимуть відношення з владою, відношення один до одного, правила цих взаємовідносин. У такому випадку ми виходимо на основу для формування національної ідеї, у центрі якої лежить теза об'єднання, в якій українець постає як творець. Ідея об'єднання може виступити тою ланкою, яка наразі відсутня у фрагментарній національній ідеї українського народу, виходячи з бачення української ідентичності на локальному рівні. Конфлікт на Сході країни та децентралізацію можна розглядати як дихотомічні поняття: коли в зазначеному регіоні є окремі сепаратистські настрої, в інших областях об'єднання просувається з ще більшою інтенсивністю. Тобто, дана ситуація згуртовує населення, з'являється необхідність об'єднання перед зовнішньою небезпекою. Реформа актуалізувала потребу смислового наповнення діяльності, що зможе продукувати нову систему символів.



Символічний фрейм

Роль ЗМІ у символічному полі децентралізації

Актуалізується також роль ЗМІ, адже саме вони, як четверта гілка влади мають змогу впливати на суспільну свідомість, передавати та формувати суспільні настрої. Вони в значній мірі формують символічне поле по сприйняттю тих чи інших подій. Для вдалого впровадження реформи ЗМІ повинні бути проактивними, тобто не просто висвітлювати ті події, що сталися, але й самі створювати смисли, які потребує суспільство. На даний момент існує багато історій успіху громад, які можуть надихнути чи мотивувати жителів населених пунктів та потребують активного висвітлення у ЗМІ. За допомогою активного інформування громадян про успіхи реформи можна створити чи удосконалити існуючу модель сприйняття процесу децентралізації в суспільній свідомості.

Також важливим аспектом є те, що зараз громади починають створювати місцеві інформаційні ресурси, сайти, газети, які мають не такий узагальнений характер, як районні ЗМІ, а працюють безпосередньо для громади. Саме вони дозволяють громаді заявити про себе та сформувати позитивний імідж території.

Громади стають відкритими для світу!



Для нотаток

Lined area for notes.



Для нотаток

Lined area for notes.

Матеріал підготовлено за спільної участі організацій:



Запорізький Центр
розвитку місцевого
самоврядування



Independent
Researching
Group



Офіс з земельних
питань у Запорізькій
області



Над матеріалом працювали:



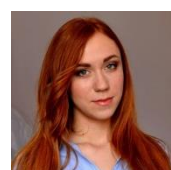
Олександр Свистун – директор Запорізького Центру розвитку місцевого самоврядування.



Аскад Ашурбеков – експерт з децентралізації Запорізького Центру розвитку місцевого самоврядування, кандидат соціологічних наук.



Фелікс Хрустальов – кандидат соціологічних наук, співзасновник Independent Researching Group, член European Sociological Association.



Крашевська Євгенія – соціолог, експерт Запорізької фундації регіонального розвитку.



Литвин Ольга – соціолог, експерт Запорізької фундації регіонального розвитку.



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
БУДІВНИЦТВА
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ

